

25/06/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.840-2 DISTRITO FEDERAL

(MEDIDA LIMINAR)

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

**EMENTA:** - CONSTITUCIONAL. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA: CRIAÇÃO. TELEBRÁS: REESTRUTURAÇÃO SOCIETÁRIA: CISÃO. Lei nº 9.472, de 16.07.97, art. 189, inciso I. Decreto nº 2.546, de 14.04.98, art. 3º - Anexo. C.F., art. 37, XIX.

I. - A Lei nº 9.472, de 16.07.97, autorizando o Poder Executivo, para a reestruturação da TELEBRÁS (art. 187), a adotar a cisão, satisfaz ao que está exigido no art. 37, XIX, da C.F..

II. - Indeferimento do pedido de suspensão cautelar da expressão "cisão", no inciso I do art. 189 da Lei nº 9.472, de 1997, bem assim das expressões "que fica autorizada a constituir doze empresas que a sucederão como controladoras", contidas no art. 3º - Anexo, do Decreto nº 2.546, de 14.04.98.

A C Ó R D ã O

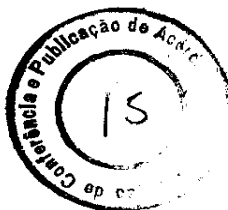
Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por decisão unânime, preliminarmente, indeferir, por incabível, o pedido de desistência da ação direta de inconstitucionalidade. Prosseguindo no julgamento, também por decisão unânime, indeferir o pedido de medida cautelar. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Srs. Ministros Sydney Sanches e Marco Aurélio.

Brasília, 25 de junho de 1998.

CELSO DE MELLO - PRESIDENTE

*Carlos Velloso*

CARLOS VELLOSO - RELATOR



*[Handwritten signature]*

25/06/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.840-2 DISTRITO FEDERAL  
(Medida Liminar)

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS  
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

V O T O

PRELIMINAR DE DESISTÊNCIA

O Sr. Ministro **CARLOS VELLOSO** (Relator): - Sr. Presidente, antes de iniciar o relatório, dou ciência ao Plenário que, ontem à noite, foi-me apresentada uma petição, pelo Partido dos Trabalhadores, autor desta ação, em que requer desistência desta.

Trago a questão ao Tribunal, com a proposta, porém, de indeferimento do pedido de desistência da ação direta. Há inclusive um acórdão do Sr. Ministro Moreira Alves, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 164, em que S. Exa. deixa expresso que a jurisprudência do Tribunal é nesse sentido.

Indefiro o pedido.

*muvelo*

25/06/98

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.840-2 DISTRITO FEDERAL -  
Medida Liminar

RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQUERENTE: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVOGADOS : ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS  
REQUERIDO : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQUERIDO : CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: - O Partido dos Trabalhadores propõe ação direta de inconstitucionalidade, com base no art. 103, inciso VIII, da Constituição Federal, contra o art. 189, inciso I, da Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997, que "dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional n° 8, de 1995"; e contra o Decreto n° 2.546, de 14 de abril de 1998, Anexo - art. 3°, que regulamentou aquela lei, publicado no DOU de 15 de abril de 1998.

São os seguintes os dispositivos questionados na presente ação direta de inconstitucionalidade:

"I - Lei n° 9.472, de 16 de julho de 1997, que  
"Dispõe sobre a organização dos serviços de

*mu*

telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador...".

Art. 189. Para a reestruturação das empresas enumeradas no art. 187, fica o Poder Executivo autorizado a adotar as seguintes medidas:

I - cisão, fusão e incorporação;

II - Decreto nº 2.546, de 14 de abril de 1998, que Aprova o modelo de reestruturação e desestatização das empresas federais de telecomunicações pelo Ministério das Comunicações.

Anexo - art. 3º - A reestruturação societária das empresas federais de telecomunicações dar-se-á mediante cisão parcial da Telecomunicações Brasileira S.A. - TELEBRÁS, que fica autorizada a constituir doze empresas que a sucederão como controladora."

Sustenta o autor, em síntese:

a) o art. 21, inciso XI, da Constituição Federal, que previa a exploração exclusiva dos serviços públicos essenciais de telecomunicações, pela União, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 8, de 15 de agosto de 1995, que eliminou tal exigência e que foi regulamentada pela Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997;

b) nesta lei - Lei Geral de Telecomunicações - o Poder Legislativo autorizou a reestruturação das empresas federais de telecomunicações, como preparação para sua posterior desestatização;

c) "ao elaborar o 'Modelo de Reestruturação e Desestatização do Sistema Telebrás', o Poder Executivo optou pelo mecanismo da cisão patrimonial daquela empresa em 12 (doze) novas sociedades anônimas sob controle acionário e diretivo estatal". O Decreto n° 2.546/98, em seu art. 3°, aprovou o modelo e arrolou as novas empresas;

d) o art. 189 da Lei n° 9.472/97 e o art. 3° do Decreto Federal n° 2.546/98, assim, violaram o art. 37, inciso XIX, da Constituição Federal, pois "somente por lei específica poderão ser criadas empresas públicas, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação";

e) nos termos da Lei n° 6.404/76, a Lei de Sociedades por Ações, a cisão pode ser feita de duas maneiras: a) com a transferência de parcelas do patrimônio para uma ou mais sociedades já existentes; ou b) com a transferência para uma ou mais sociedades constituídas para esse fim;

f) no caso das sociedades anônimas privadas, o art. 229 da Lei das S/A estatui que a operação será deliberada pela assembléia geral; já no caso das sociedades anônimas estatais - com controle acionário e diretivo exercido pelo capital público - a assembléia

geral não tem o mesmo poder. Prevalece a Lei Maior, determinando que "lei específica" é que constituirá a nova companhia;

g) "o inciso XX do art. 37 da Constituição é inaplicável ao que estatui o art. 189 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997. Afinal, não ocorrerá a participação da TELEBRÁS em outras empresas privadas, seja (a) por meio de subsidiárias, (b) por criação de subsidiárias ou (c) por meio de mera coligação";

h) aplica-se à espécie, portanto, o inciso XIX, e não o inciso XX, do art. 37. "Conseqüentemente, a inconstitucionalidade ocorre por inobservância do disposto no inciso XIX do art. 37 da Carta Magna."

i) a Constituição apenas admite a criação de novas empresas mercantis, para exploração direta de atividade econômica, e de existência longa, quando "necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo". No caso, porém, as empresas a serem constituídas existirão virtualmente, por curto período, apenas para viabilizar a venda das ações da União na TELEBRÁS em doze lotes;

j) a partir do instante em que a União se torna sócia majoritária de determinada empresa, nela exercendo o controle

acionário, ela passa a ser uma empresa estatal, dependendo de lei específica para sua criação, seja uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública;

k) portanto, as companhias que serão constituídas terão a mesma natureza jurídica da sociedade de economia mista a ser criada, a TELEBRÁS, serão, assim, "clones perfeitos" da empresa criada, criadas sem que o Poder Executivo tenha encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de "lei específica".

O cotejamento do dispositivo constitucional com o dispositivo legal é suficiente para caracterizar o *fumus boni juris*. Quanto ao *periculum in mora*, ele também se encontra presente, face à "eventual irreversibilidade do processo de reestruturação e de desestatização das empresas federais de telecomunicações, à revelia do que prescreve o ordenamento jurídico em vigor".

A questão não pode ser vista apenas sob a ótica econômica, eis que estão em jogo dois princípios constitucionais: o da legalidade e o da moralidade.

Estando planejados os leilões de venda das ações das empresas a serem constituídas daqui a menos de 20 (vinte) dias ,

impõe-se uma rápida apreciação desta ação direta de inconstitucionalidade por esta Suprema Corte, no sentido de:

"a) suspender, até a decisão final da ação, a execução e aplicabilidade da expressão "cisão" inscrita no inciso I do art. 189 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 ou, alternativamente, dar à expressão "cisão" inscrita no citado inciso I do artigo 189 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a **autorização ali referida não se confunde, nem compreende a "lei específica" exigida pelo inciso XIX do artigo 37 da Constituição Brasileira e necessária para a criação de novas sociedades anônimas de economia mista;**

b) suspender, até a decisão final da ação, o artigo 3º - Anexo, do Decreto nº 2.546, de 14 de abril de 1998 ou a expressão "**que fica autorizada a constituir doze empresas que a sucederão como controladora**", contida no citado dispositivo."

Determinei a requisição de informações ao Exmº Sr. Presidente da República e ao Exmº Sr. Presidente do Congresso Nacional.

As informações foram prestadas e estão às fls. 48/50 (Senador Antônio Carlos Magalhães, Presidente do Congresso Nacional) e fls. 52/63 (Presidente da República).

É o relatório.

*M. D. C.*



25/06/98

TRIBUNAL PLENO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.840-2 DISTRITO FEDERAL -  
Medida Liminar

V O T O

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO (Relator): - O pedido delimita a questão: no inc. I do art. 189 da Lei 9.472, de 16.07.97, pretende-se seja declarada a inconstitucionalidade da expressão "cisão", bem como das expressões "que fica autorizada a constituir doze empresas que a sucederão como controladoras", contidas no art. 3º - Anexo, do Decreto nº 2.546, de 14.04.98.

O pedido da medida cautelar é mais específico:

"(...)

a) suspender, até a decisão final da ação, a execução e aplicabilidade da expressão "cisão" inscrita no inciso I do artigo 189 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997 ou, alternativamente, dar à expressão "cisão" inscrita no citado inciso I do artigo 189 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, interpretação conforme a Constituição Federal, com o objetivo de fixar exegese segundo a qual a **autorização ali referida** não se confunde, nem compreende a "**lei específica**" exigida pelo inciso XIX do artigo 37 da Constituição Brasileira e necessária para a criação de novas sociedades anônimas de economia mista;

b) suspender, até a decisão final da ação, o artigo 3º - Anexo, do Decreto nº 2.546, de 14 de abril de 1998 ou a expressão "**que fica autorizada a constituir doze**

*mu*

empresas que a sucederão como controladora", contida no citado dispositivo;

(...)" (fls. 18/19)

A Lei 9.472, de 16.07.97, autorizou o Poder Executivo, para a reestruturação das empresas enumeradas no art. 187 - TELEBRÁS, EMBRATEL, etc. - adotar as medidas cisão, fusão e incorporação. E, ao elaborar o "Modelo de Reestruturação e Desestatização do Sistema Telebrás", o Poder Executivo optou pela cisão parcial daquela empresa, em doze novas empresas que a sucederão como controladora.

É o que consta do art. 3º do Decreto 2.546, de 14.04.98:

"Art. 3º. A reestruturação societária das empresas federais de telecomunicações dar-se-á mediante cisão parcial da Telecomunicações Brasileiras S.A., - TELEBRÁS, que fica autorizada a constituir 12 empresas que a sucederão como controladora:" (seguem-se as relações).

Sustenta-se, então, ofensa ao art. 37, XIX, da C. F., que estabelece que "somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública." *mm*

É dizer, forte na Lei 9.472, de 16.07.97, art. 189, I, que autorizou o Poder Executivo a adotar a cisão para a reestruturação da TELEBRÁS, este, pelo Decreto 2.546, de 14.04.98, deixou expresso que, mediante cisão parcial da TELEBRÁS, esta constituiria 12 empresas, que a sucederiam como controladora.

Ter-se-á, então, que a TELEBRÁS vai fracionar-se em doze empresas, que a sucederão como controladora das empresas a seguir indicadas: art. 3º, Anexo, do Decreto 2.546, de 14.04.98.

A C.F., no inc. XIX do art. 37, estabelece que "somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública." E no inc. XX, do mesmo art. 37, dispõe que "depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada."

Interpretando o inc. XX do art. 37, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADIn 1.649-DF, Relator o Ministro Maurício Corrêa, decidiu no sentido de que não é exigível lei para a criação de cada uma das subsidiárias.



Interpretando, também, o inc. XIX, que fala em "lei específica", o Ministro Maurício Corrêa, na citada ADIn 1.649, deixou expresso que "lei específica e autorização em cada caso são expressões que se confundem na exegese desses dois dispositivos. Enquanto o inciso XIX refere-se à lei específica, o inciso XX muda-a para autorização em cada caso, sem dúvida para criar distinção apenas formal dos vocábulos, e atender a gosto de estilo, dada a proximidade das duas expressões."

Também penso assim. O que se exige, na verdade, não é uma lei específica para a instituição, mediante cisão — que é o de que cuidamos, no caso — de cada uma das sucessoras da empresa-mãe, mas uma lei que autorize tal constituição. E essa lei é a Lei 9.472, de 16.07.97, art. 189, I, que autorizou o Poder Executivo a adotar a cisão para a reestruturação da TELEBRÁS.

Tenho como corretas, portanto, as considerações expendidas, a propósito do tema, nas informações assinadas pelo ilustre Consultor da União, Dr. Miguel Pró de Oliveira Furtado:

"(...)

14. "Lei específica" e autorização "em cada caso" nada mais são que expressões sinônimas, que o Constituinte fez variar na forma, dada a proximidade do emprego. Foi mera exigência de estilo, sem que a diferença das expressões corresponda qualquer diversidade jurídica,

segundo a lição contida no voto do Min. Maurício Corrêa na ADI 1.649-1 (medida liminar):

'...lei específica e autorização em cada caso são expressões que se confundem na exegese desses dois dispositivos. Enquanto o inciso XIX refere-se à lei específica, o inciso XX muda-a para autorização em cada caso, sem dúvida para criar distinção apenas formal dos vocábulos, e atender a gosto de estilo, dada a proximidade das duas expressões.'

Não pode passar pela cabeça do intérprete que o Constituinte haja querido, para satisfazer às necessidades, por exemplo, de uma grande empresa nacional que tenha de fracionar-se em dez, ou haja de multiplicar-se por dez necessite de dez diferentes projetos de lei. A unidade do tema é bastante para justificar uma única norma específica, ainda que essa norma autorize ou efetue a criação de dez subsidiárias. E já que, segundo a lição ministrada pelo Min. Maurício Corrêa, lei específica e autorização em cada caso constituem expressões sinônimas, é válida a invocação do entendimento de CAIO TÁCITO:

'A especificidade de autorização legislativa para a participação de capital público em empresa privada não importa, necessariamente, na indicação expressa de empresa na qual deva ser feito o investimento.

A expressão constitucional 'em cada caso' poderá ser entendida como indicativa apenas de área ou atividade específica a ser contemplada'

Ao que se vê, pois, nenhuma inconstitucionalidade afeta os artigos impugnados.

(...)" (fls. 60/61)

*Mur*

Em síntese, a Lei 9.472, de 16.07.97, autorizando o Poder Executivo, para a reestruturação da TELEBRÁS (art. 187), a adotar a cisão, satisfaz ao que está exigido no inc. XIX do art. 37 da Constituição Federal.

Assim posta a questão, não me parece ocorrer, no caso, ao primeiro exame, relevância na arguição de inconstitucionalidade, capaz de autorizar a suspensão cautelar dos diplomas legais objeto da causa.

Do exposto, indefiro a medida cautelar.

*MUUNOO*

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.840-2 - medida liminar

PROCED. : DISTRITO FEDERAL  
RELATOR : MIN. CARLOS VELLOSO  
REQTE. : PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT  
ADVDS. : ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS  
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL

**Decisão** : O Tribunal, **preliminarmente**, por votação unânime, **indeferiu**, por incabível, o **pedido de desistência** da ação direta de inconstitucionalidade. **Prosseguindo no julgamento**, o Tribunal, também por votação unânime, **indeferiu** o **pedido de medida cautelar**. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, neste julgamento, os Ministros Sydney Sanches e Marco Aurélio. Plenário, 25.6.98.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello.  
Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

21   
Luiz Tomimatsu  
Coordenador